

La communication territoriale et les enjeux du développement local : une revue de littérature

Territorial Communication and Local Development Challenges: A Literature Review

Miryam Chafik^{1*}, and Abderrazzak El Abbadi^{1**}

¹ École Nationale de Commerce et de Gestion de Fès, Route d'Immouzer, B.P A81, 30000 FES – Maroc

Résumé. De nos jours, l'on assiste à un essoufflement des anciens modèles de la gouvernance, fondés qu'ils sont sur une conception unidirectionnelle et verticale de l'action publique. Il s'ensuit que le fossé se creuse entre les citoyens et les acteurs publics, entraînant à terme une crise de légitimité qui se traduit par une désaffection à l'égard des décideurs publics. Nous essaierons dès lors de montrer, dans un premier lieu, après avoir exploré ses aspects conceptuels et ses multiples fonctions, comment la communication territoriale permet de revitaliser la sphère publique en mettant le citoyen au cœur de la chose publique. Dans un second lieu, nous tenterons d'articuler cette dimension participative de la communication avec la question du développement local en mettant en exergue les moyens à même de mettre sur pied une démocratie locale où le citoyen sera à la fois acteur et partenaire pour relever le défi du développement.

Abstract. Nowadays, we are witnessing a decline in the effectiveness of old governance models, which were based on a unidirectional and vertical conception of public action. Consequently, a gap is widening between citizens and public actors, leading to a crisis of legitimacy that results in disengagement from public decision-makers. In this context, we will first explore the conceptual aspects and multiple functions of territorial communication to demonstrate how it can revitalize the public sphere by placing citizens at the heart of public affairs. Next, we will focus on the participatory dimension of communication and its relationship with local development. We will highlight the means to establish a local democracy where citizens are both actors and partners in addressing the challenges of development. By emphasizing the role of citizens as active participants in decision-making processes, we aim to foster a sense of ownership and responsibility for the development of their communities. In conclusion, this paper aims to emphasize the significance of territorial communication in bridging the gap between citizens and public actors and how it can contribute to building a more

participatory and democratic approach to local development. By empowering citizens to play an active role in shaping their own futures, we aspire to promote a more inclusive and sustainable development model that reflects the aspirations and needs of the local community.

Mots-clés : Action publique, citoyens, communication territoriale, démocratie locale, développement local, participation citoyenne, territoire

1 Introduction

Nous vivons, aujourd'hui plus que jamais, dans une société de communication. En effet, jamais la communication n'a été aussi omniprésente dans nos vies. Elle a pris une telle place qu'elle semble constituer une réalité inévitable se plaçant au cœur de toute activité humaine ; ainsi aussitôt que l'on établit un contact avec autrui, quand bien même nous ne nous disons rien, on parle de situation de communication.

Le célèbre axiome de l'école de Palo Alto selon lequel « *on ne peut pas ne pas communiquer* » prend alors tout son sens. Il n'y a donc pas besoin d'être grand clerc pour se rendre à l'évidence que la communication est un phénomène aussi bien naturel qu'inéluctable ; phénomène qui a pris d'autant plus d'ampleur avec l'avènement révolutionnaire des Technologies de l'Information et de la Communication. En effet ces dernières ont marqué le tournant du millénaire : celui du passage d'une société industrielle qui « *avait besoin de bras, de muscles, de force, en un mot de corps* » [1] à une société postindustrielle où l'information est décrite comme étant la pierre angulaire des économies et où sa circulation et sa diffusion sont décisives pour le développement. Cette nouvelle société immatérielle est communément appelée société de la communication.

Voilà pourquoi nous pouvons affirmer avec assurance que nous sommes entrés dans une nouvelle ère, une ère où la communication a réussi à se placer en tant qu'impératif pour les sociétés modernes. C'est précisément ce qu'appuie Leclerc qui avance que : « *Toutes les sociétés connaissent le phénomène de communication. Toutes sont fondées sur la communication. La société est une communauté c'est-à-dire un partage de signes, un échange de messages.* » [2]

Et comme toute autre transition, la mutation vers une société de communication apporte son lot de changements. Si autrefois l'accès à l'information était un privilège réservé à une élite fortunée qui, en disposant d'informations pertinentes, détenait le pouvoir ; aujourd'hui, l'expansion des Technologies de l'Information et de la Communication combinée à l'essor des industries médiatiques ont changé la donne et ont réduit les inégalités d'accès à l'information [3]. Par conséquent, l'information devient un bien public qui « *appartient désormais à tous si on se donne la peine de la chercher.* » [4].

Cette reconfiguration a entraîné un certain changement dans les attentes et donc dans les comportements individuels des citoyens. Ces derniers exigent d'être davantage informés, écoutés et pris en compte en ce qui concernent les décisions qui impactent directement leur quotidien et leur devenir. La communication territoriale intervient alors en tant que réponse à ces revendications citoyennes extrêmement fortes et s'impose comme étant un levier indispensable conditionnant l'implication et l'adhésion de la population à l'action publique. Les collectivités territoriales, portées par un souci de développement, se retrouvent donc, bon gré malgré, devant la nécessité de communiquer en vue d'apporter de la légitimité à leur action, d'appuyer l'acceptabilité de leur discours et de renforcer l'engagement civique et la participation citoyen.

Cet article a pour finalité d'expliquer comment et dans quelle (s) mesure (s) un dispositif de communication territoriale citoyenne, transparente et engageante pourrait, d'une part, « *améliorer la connaissance civique et faciliter l'action publique* » [5] et corolairement être au service du développement local ?

2 La communication territoriale : cadre conceptuel

Depuis les années quatre-vingt, la communication publique territoriale n'a eu cesse d'évoluer jusqu'à occuper une place majeure au sein des collectivités locales contemporaines. Et pour cause, un contexte actuel marqué par une réelle crise de confiance envers les institutions publiques. Force est donc de constater que de nombreuses sociétés souffrent actuellement d'un effritement de légitimité [6]. Par voie de conséquence, le doute commence à planer et la confiance placée en les autorités est nettement contestée [7].

De ce fait, l'absence de légitimité, voire son déclin, pénalise l'État et entrave son efficacité [8]. Cela va de soi étant donné que « *la légitimité est ce qui permet aux peuples et aux individus d'accepter, sans contrainte excessive, l'autorité d'une institution, personnifiée par des hommes et considérée comme porteuse de valeurs partagées* » [9].

Il serait donc illusoire de contester le rôle crucial que joue la confiance du public en l'État dans l'amélioration et la réussite de l'action publique. Selon Arrow, elle fait office d'un lubrifiant nécessaire aux relations sociales [10]. En effet, faire confiance c'est avoir la conviction « *qu'on peut se fier à quelqu'un ou à quelque chose* » [11], ou encore « *c'est avoir une opinion positive de l'action d'un individu ou d'une organisation* » [12]. Ainsi, en transposant cette définition sur la relation entre les citoyens et l'État, on ne peut parler de confiance en la chose publique, que si la population a une conviction positive envers les intentions des autorités et ne conteste aucunement leur aptitude à mener des actions judicieuses et justes [13]. Par conséquent, une crise de confiance envers les pouvoirs publics engendre une réticence, voire une méfiance des citoyens à l'égard des réformes étatiques. Ainsi, cela relève presque de l'impossible de les mobiliser et de les fédérer autour d'un quelconque projet ; surtout si ce dernier nécessite des sacrifices à court terme en échange de retombées positives à plus long terme.

C'est ainsi que, la communication territoriale, telle que nous allons la définir par la suite, s'est placée au cœur des préoccupations des acteurs publics soucieux de poser les fondements d'une relation de confiance entre le public et l'administration, en vue de gagner en légitimité et de donner la certitude que la sphère publique est apte à honorer ses engagements, à s'acquitter de ses obligations mais surtout à transcender ses intérêts privés en faveur d'un bien commun et partagé [6].

En effet, l'aboutissement de l'action collective ainsi que l'adhésion aux projets étatiques ne sont plus spontanés mais requièrent l'approbation et l'adhésion des citoyens. De ce fait, pour qu'une action puisse faire sens aux yeux de la population, elle doit être claire, intelligible, lisible et compréhensible par tous. On assiste alors à l'émergence d'une nécessité de « *rendre compte* » de « *faire savoir* », de se « *faire connaître* » et de « *faire comprendre* » sur la scène publique [14].

Pour ce faire, les collectivités territoriales sont appelées à dépasser l'approche caduque d'une communication unilatérale et hiérarchique [15] et de créer un équilibre entre communication descendante et communication ascendante. En d'autres termes, il s'agirait de « *passer de la simple diffusion d'information au dialogue, en mettant en avant des plateformes et des processus participatifs* » [16].

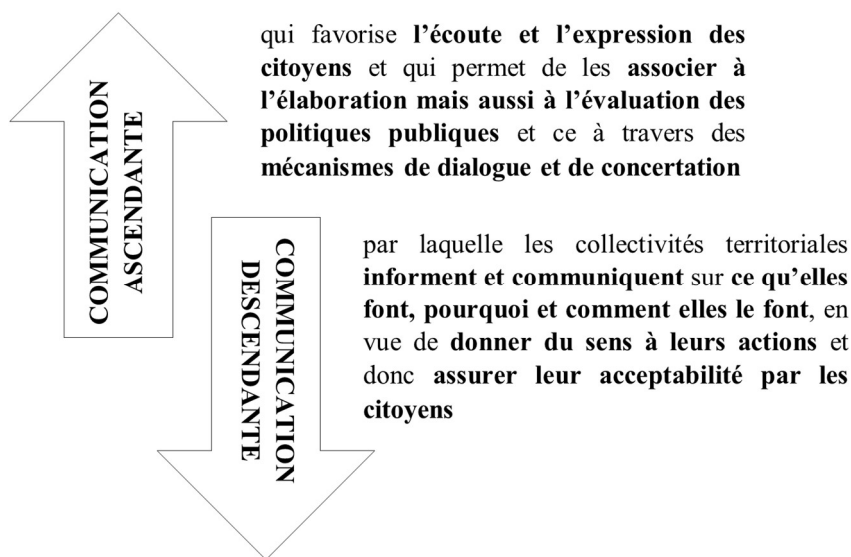


Figure 1. Complémentarité entre communication ascendante et descendante

D'ailleurs, le fait que la communication des collectivités territoriales soit devenue une question d'actualité majeure a fait en sorte qu'elle suscite l'intérêt de plusieurs chercheurs. Ainsi, la littérature autour de ce concept se fait de plus en plus abondante, ce qui génère une profusion de définitions.

La définition que nous avons choisi de retenir est celle proposée par le Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, et qui voit en la communication territoriale « *une communication locale (ou de proximité) qui ambitionne d'informer et de fédérer l'ensemble des parties prenantes concernées autour du développement et de l'attractivité du territoire. Portée par les collectivités locales et les organismes publics locaux, elle permet de renforcer la démocratie participative, la transparence et la redevabilité au niveau local.* » [17]

On l'aura donc compris, la communication publique territoriale est une communication locale de service public « *en faveur d'un rapprochement entre la sphère publique et la sphère citoyenne, d'une démocratisation et d'une modernisation de l'action publique* » [18]. Son objectif est de « *servir une communauté d'hommes attachée à son territoire, de faire valoir au mieux les enjeux nationaux à l'échelle locale, d'entretenir une proximité avec les destinataires auxquels ses supports s'adressent, en étant guidée par le sens du service public et en agissant dans le sens de la démocratie locale* » [19]. Loin de toute préoccupation mercantile, la communication territoriale place donc l'intérêt général en tant que finalité ultime et reste attentive aux besoins et aux attentes des citoyens. Elle constitue un catalyseur de l'action collective et ambitionne alors de susciter l'intérêt et l'adhésion des publics auxquels elle s'adresse et de guider leurs efforts dans le sens d'un objectif commun : le développement de leur territoire.

3 Les fondements du développement local

Depuis maintenant plusieurs décennies, le développement local est à l'ordre du jour un peu partout dans le monde. Ainsi, et de façon assez naturelle s'est installée l'évidence du passage immédiat vers une nouvelle approche de développement plus collective, endogène, inclusive et surtout participative [20].

En effet, et dans un contexte où le concept de subsidiarité des territoires a le vent en poupe, l'idée d'un développement « *par le bas, pour et par la population* » [21] semble préférable et plus porteuse d'espoir. C'est pour cela que la responsabilité de l'action publique et le pouvoir de décision doivent revenir au niveau d'autorité le plus proche du citoyen en vue de parvenir à mieux répondre aux dilemmes pressants et aux demandes croissantes des populations, et ce en alliant flexibilité, transparence, proximité et efficacité.

De ce fait, la conviction d'opter pour un développement « *par le bas* » impliquant les citoyens dans la gestion de la chose publique n'est plus à contester. C'est ce que confirme Blondiaux en avançant que : « *passer par l'écoute des citoyens est une obligation de l'action publique, soit un nouvel art de gouverner, supposant dorénavant, qu'il n'était plus possible de prendre de décisions sans avoir consulté le public au préalable* » [22]. À ce sujet, l'auteur identifie même les éléments qui reconnaissent et renforcent l'importance de la participation des citoyens : « *les sociétés seraient de plus en plus complexes, divisées, réflexives et, en conséquence, de plus en plus indociles, défiantes et ingouvernables* ».

Ainsi, les mutations à l'œuvre et celles à venir plaident en faveur d'un développement local et endogène qui ambitionne de rendre les citoyens responsables de leur destin commun. Mais pour parvenir à inclure le citoyen dans les prises de décision, lui permettre d'améliorer son quotidien et aboutir à des actions publiques plus pertinentes et donc efficaces, il faudrait mettre en place des mécanismes de consultation susceptibles d'accélérer la démocratie participative mais aussi de permettre à la population d'exprimer ses opinions, ses besoins et ses attentes.

D'ailleurs, cet engouement croissant pour le développement local se manifeste clairement au niveau de la littérature, suscitant l'intérêt de plus en plus de chercheurs qui s'attardent davantage sur ce mode novateur de développement en vue d'esquisser une théorie de ce concept en vogue.

À titre d'exemple, Angeon & Callois définissent le développement local comme étant « *une dynamique d'initiatives locales (privées ou publiques) qui met en mouvement des acteurs. Ces derniers qui se réunissent autour d'un projet – dont le principe de valorisation de ressources est l'essence – font collectivement par ce biais exister le territoire. L'élaboration de projets se concrétise à travers la mobilisation des acteurs autour d'une stratégie commune.* » [23].

On comprend alors que le développement local ne peut se faire sans placer les acteurs du territoire au cœur de ses préoccupations ni sans tenir compte des différentes ressources du territoire auquel il s'applique [24]. Il s'agit donc d'une approche novatrice du développement à la fois territorialisée, concertée et intégrée.

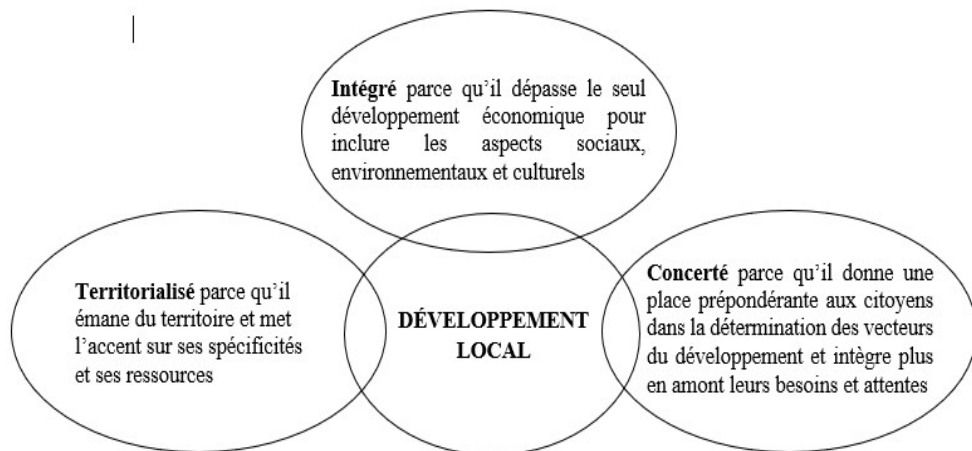


Figure 2. Spécificités du développement local

4 La communication territoriale : un levier pour consolider le développement local

À l'heure où les trains de réforme sont à l'ordre du jour et où les mouvements de régionalisation avancée, de déconcentration et de décentralisation ont atteint leur acmé, les instances locales se voient accorder une attention particulière mais aussi des pouvoirs et des compétences plus larges.

Ce chantier de réforme n'est aucunement hasardeux, il est bien au contraire porté par une forte volonté : celle de pallier les dysfonctionnements dont a fait preuve le modèle traditionnel de développement « *par le haut* » mené exclusivement sous l'égide du niveau central et qui « *s'avère inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale.* » Extrait du Discours de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI Ouverture de la première session de la deuxième année législative de la 10e législature - 13 octobre 2017.

Concomitamment à la prise de conscience de ces dysfonctionnements, on assiste également à une forte demande d'une démocratie « *qui ne se réduit pas uniquement au droit de vote, mais aussi au droit de participation à la gestion publique* » [25]. Ceci se manifeste clairement par la multiplication des mouvements citoyens. En effet, il semblerait qu'une fraction non négligeable de la population exprime « *des demandes accrues d'interventions plus régulières dans l'espace public* » [26] et revendique haut et fort d'être davantage associée aux décisions qui la concernent.

Ainsi, et face à des territoires inégalement intégrés dans les initiatives de développement mais aussi en réaction à une demande sociale pressante en matière de participation citoyenne, l'échelon local apparaît indubitablement comme étant une réponse aux défaillances de l'organisation centralisée. Autrement dit, le développement local ambitionne d'édifier un État démocratique ; dans le sens où il est considéré comme étant purement « *antidémocratique de planifier, de gouverner, d'organiser et d'imposer des plans* » [27] sans en référer aux personnes auxquelles ces plans seront destinés. Dès lors, il apparaît inconcevable qu'une collectivité puisse gérer les affaires inhérentes à son territoire en omettant d'impliquer le citoyen.

Les collectivités territoriales sont donc amenées à repenser leur angle d'approche et à miser sur un développement endogène et territorialisé qui prend en compte les singularités et les spécificités du territoire, tout en veillant à penser des projets publics en diapason avec les attentes et les problèmes de la population. Pour ce faire, toute initiative de développement doit être « *réalisée selon les attentes des collectivités concernées, avec leur accord et leur participation* » [28]. C'est en œuvrant ainsi qu'il devient possible de répondre aux revendications citoyenne et d'appuyer le potentiel du territoire une bonne fois pour toutes, de la manière la plus adaptée, afin de redonner une certaine légitimité à l'action publique. Et qui dit territoire, dit forcément une pluralité d'acteurs en interaction et donc une conflictualité d'intérêts individuels. Ce même territoire est alors dépeint comme étant « *une réalité complexe formée d'éléments variés* » [29]. C'est ce constat qui rend l'élaboration d'un modèle de développement, inclusif et apte à bénéficier à l'ensemble des acteurs, un exercice difficile et un défi de taille pour l'ensemble des collectivités territoriales.

La question cruciale qui se pose est de savoir comment concevoir des projets territoriaux qui partent d'une vision partagée et commune du développement et qui se traduisent en actions concrètes qui profitent à tout un chacun.

À cet égard, et pour répondre à cette ambition, une solution pragmatique a été consentie en vue de mobiliser les acteurs locaux dans toute leur diversité autour d'un dessein commun et partagé ; cette solution réside dans la mise en place d'une stratégie de communication

territoriale apte à fluidifier la circulation de l'information et à instaurer un dialogue constant entre les différents partenaires locaux du développement (habitants, institutions, opérateurs économiques, associations, etc.).

Mais en vue de parvenir à atteindre cette aspiration, il faudrait réussir à créer un équilibre et une complémentarité entre communication descendante et communication ascendante. Autrement dit, il est question de dépasser l'unilatéralité et la verticalité, jusqu'à là, apparente et prédominante de la communication, pour la simple et bonne raison que les efforts de communication importent peu si ces derniers sont à sens unique. En effet, « *quand les individus se plaignent d'un manque de communication, ce qu'ils demandent c'est de l'écoute* » [30]. Ainsi, l'idéal serait de basculer vers une communication qui inclut les enjeux de participation et qui favorise « *l'écoute et l'expression des citoyens* » [31].

5 Discussion

On constate une proximité entre développement local et communication territoriale : tous deux ont pour pierre angulaire ce principe fédérateur qui ambitionne de mobiliser les énergies locales mais surtout de leur donner les moyens d'agir. Communiquer interactivement avec ces citoyens permet non seulement de répondre à leurs besoins en informations mais également de leur donner le droit d'être entendus et de faire valoir leurs revendications, leurs aspirations et leurs attentes. En effet, une communication territoriale « *accessible et inclusive contribue à garantir que tous les individus, quelle que soit leur situation, puissent être entendus et participer à la vie publique* » [32]. Cela permet en retour d'améliorer l'implication et l'adhésion des citoyens dans la gestion des affaires de leur territoire de façon à ce qu'elles s'accordent au mieux à leurs attentes.

Dans ce sens, bâtir sur des fondements solides un développement local, par et pour la population, passe nécessairement par une communication territoriale amenée à associer les citoyens à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, et par voie de conséquence améliorer l'acceptabilité et l'efficacité de l'action publique. Ainsi et comme l'a si bien dit Balit, « *il n'y a pas de développement sans communication* ». En effet, cette dernière agit indubitablement en faveur du développement, « *renforce la démocratie et rapproche les citoyens du processus de décision publique* » [33]. Elle a donc pour ambition d'assurer que « *toutes les parties prenantes soient équitablement et activement engagées dans la formulation de politiques et de stratégies de développement, ainsi que dans l'analyse, la planification, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des activités de développement* ». [34].

6 Conclusion

Ainsi, et au vu de cet état des lieux, il apparaît que le développement local est clairement chevillé à la communication territoriale. Avec ces deux notions, l'on assiste à un changement en profondeur du paradigme de la gouvernance publique. Les stratégies du développement par le bas, comme nous l'avons vu, ont pour caractéristiques essentielles de prendre en considération, pour les promouvoir, dans une logique intégrative, les spécificités et les atouts du territoire tout en mettant les citoyens au cœur du processus décisionnel. A ce niveau, la communication, loin d'être réduite à un pur instrument de marketing territorial, s'inscrit dans un cadre sociétal plus large qui permet de fluidifier les flux d'information et les échanges entre les gouvernants et les gouvernés et de les fédérer autour de projets et de programmes d'action commune. Par sa dimension participative et citoyenne, la communication publique territoriale devient sans conteste un levier incontournable pour le développement d'une région. Dans un contexte qui se caractérise par une mondialisation effrénée, mettre en valeur

l'identité territoriale ne revient pas à opposer le local au global mais à accroître son potentiel d'attractivité et de compétitivité.

Bibliographie

1. D. Cerqui, *La société de l'information entre technologies de la communication et technologies du vivant : l'immortalité par la maîtrise du code*, Revue européenne des sciences sociales, **123**, (2002).
2. G. Leclerc, *La société de communication : Une approche sociologique et critique*, Paris, Presses Universitaires de France, (1999).
3. Wolton D, *Le moment de la communication*, Hermès, La Revue, **38**, (2004).
4. C. Tête, *L'information, clés pour le futur*, Documentaliste-Sciences de l'Information, **50** (2013).
5. P. Zémor, *La communication publique*, Presses Universitaires de France, (2008).
6. A. Spire, *La confiance dans l'État : une relation pratique et symbolique. Crises de confiance?*, (2020).
7. Y. Boisvert, *Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique. Éthique de l'administration et du service public*, (2002).
8. S. Bellina, *L'état en quête de légitimité : sortir collectivement des situations de fragilité*, Charles Léopold Mayer., (2010).
9. A. Maalouf, *Le dérèglement du monde*, Grasset, (2009).
10. K. Arrow, *The Limits of Organization*. New York, Harvard University Press, (1974).
11. M. Marzano, *Qu'est-ce que la confiance ?*, Études, (2010).
12. OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013*, (2014).
13. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, (1965).
14. D. Mégard et D. Rigaud, *À l'écoute du métier de communicant public. La mutation du métier de communicant public*, (2012).
15. J. Raude, *Les stratégies et les discours de prévention en santé publique : paradigmes et évolutions*, Communication & langages, (2013).
16. N. Soguel, P. Bundi, T. Mettler et S. Weerts, *Comprendre et concevoir l'administration publique, le modèle IDHEAP*, EPFL Press, (2023).
17. Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, *Guide pratique de la communication publique*, (2020).
18. CNFPT, *La communication publique territoriale*, (2017).
19. H. Cardy, *Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation*, Les langages du politique, (2013).
20. A. Diop, *Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives*, Karthala, (2009).
21. A. Piveteau, *Décentralisation et développement local au Sénégal : chronique d'un couple hypothétique*, Revue Tiers Monde, (2005).
22. L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie*, Paris, Seuil, (2008).
23. V. Angeon et J.-M. Callois, *Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ?*, Proximité et institutions : nouveaux éclairages, (2005).

24. A. El Filali et . N. El Moujadidi, *La digitalisation et le développement local dans le contexte territorial marocain: État des lieux et Perspectives*, Revue Internationale des Sciences de Gestion, (2022).
25. F. Zidouri, *La communication publique et gouvernance régionale : quelle corrélation ?*, La communication publique participative: à l'ère de la régionalisation avancée au Maroc, (2019).
26. M. Dufrasne, *Les dispositifs participatifs dans un monde de communication*, Questions de communication , (2022).
27. S. Grabow , M. Hilliker et J. Moskal , *Comprehensive Planning and Citizen Participation*, University of Wisconsin Cooperative Extension, (2001).
28. M. Soumahoro, *Des discours aux pratiques du développement en Afrique : une réflexion sur la problématique du développement local dans le milieu rural Toura (Côte d'Ivoire)*, Afrique et Développement, **34** , (2009).
29. Y. Barel, *Le social et ses territoires*, Paris: Ed. Espaces, jeux et enjeux, (1986).
30. E. Cobut et F. Lambotte, *Communication publique et incertitude*, Edipro, (2011).
31. D. Mégard, *Sur les chemins de la communication publique*, Les Cahiers Dynamiques **35**, (2005).
32. É. Cazenave et A. Bellantoni, *Communication publique accessible et inclusive : Panorama de pratiques de pays de l'OCDE*, Paris, Éditions OCDE, (2022).
33. D. J. Caron, *Analyse de l'initiative FRQ-IGN sur le développement d'indicateurs d'évaluation de programme suivant une approche de coproduction avec les parties prenantes*, Québec, École nationale d'administration publique, (2022).
34. FAO, *Foresterie communautaire : le diagnostic rapide*, Archives de documents de la FAO, Rome, (1995).